ISSUE BRIEF

이슈브리프 통권 241호
(2021. 2. 4)

시진핑 주석의 세계경제포럼(WEF) 기조연설 분석: '중국식 다자외교' 담론을 중심으로

제241호

유현정 외교전략연구실



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

지난 1월 25일 시진핑 주석은 세계경제포럼(WEF)에 참석하여 '인류의 앞길을 밝혀줄 다자주의의 등불을 밝히자'는 제하의 기조연설을 하였다. 그는 기조연설에서 팬데믹·경제 침체·기후변화 등 인류가 직면한 위기를 극복하기 위해서는 개방적이고 포용적인 다자주의가 필요함을 역설하였다. 또한, 미국 바이든 행정부가 추진하는 동맹국 중심의 폐쇄적 다자주의를 비판하면서 미국과의 차별성을 부각시켰다.

포스트 코로나 시기, 미중 양국은 자국 중심의 다자주의를 앞세우면서, 자국에 유리하게 글로벌 거버넌스를 주도하기 위해 치열한 경쟁에 돌입할 것으로 예측된다. 이러한 양상은 직간접적으로 우리의 대외환경을 극히 불안하게 만들 수 있다. 우리는 다자주의에 대한 우리의 기조와 원칙을 정립한 뒤, 정립된 원칙에 맞추어 미중의 다자외교 경합에 대응해야 한다.

핵심어 : 세계경제포럼(WEF), 인류운명공동체, 다자외교, 미중관계, G20

시진핑 주석의 세계경제포럼(WEF) 기조연설 분석: '중국식 다자외교' 담론을 중심으로

유현정 (외교전략연구실)

지난 1월 25일부터 29일까지 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)이 화상 대화의 형식으로 개최되었다. 매년 1월 정례적으로 개최되는 WEF는 전 세계의 정계·재계·학계·시민단체 대표들이 모여 그해의 핵심이슈에 대한 해법과 협력방안을 개진하는 국제 포럼이다. 이번 WEF는 2021년에 개최되는 글로벌 차원의 첫 번째 외교행사였다. 70여 개국 이상에서 1,500명 이상의 주요 인사가 참석한 이번 행사는 '신뢰 재건을 위한 결정적인 해(A crucial year to rebuild trust)'를 주제로 진행되었다. 참석자들은 코로나 팬데믹이 초래한 분열과 갈등, 극심한 경제침체, 고립주의와 보호주의의 확산 등 국제사회가 직면한 위기를 극복하기 위한 국가 간 신뢰 구축 방안을 논의하였다.

코로나19 국면에서 대립과 갈등을 주도해 왔던 미국과 중국이 적대적 관계에서 건전한 경쟁자 관계로 회귀할 수 있을지 여부는 포스트 코로나 시기 글로벌 거버넌스의 주요한 변수다. 이러한 관점에서, 비록 바이든 대통령이 불참했지만, 트럼프 행정부 집권 기간 미국의 공백을 메우며 글로벌 거버넌스에서 일정한 역할을 담당했던 중국 지도자의 메시지는 국제사회의 이목을 끌기에 충분했다.

인류 공동의 위기극복을 위해 다자외교(多邊外交)를 강조

약 30분간 이어진 시진핑 주석의 연설은 크게 △현시기 인류가 직면한 주요과제, △다자주의와 인류운명공동체 건설의 필요성, △중국의 역할을 다룬 세 부분으로 구성되었다. 그는 먼저 현재 인류가 당면한 공동의 주요과제로 팬데믹 대응·경제회복·기후변화 등을 언급하면서 '어떠한 국제문제도 한 나라의 노력만으로는 해결할 수 없다'고 전제하였다. 인류가 경험하고 있는 공동의 위기를 극복하기 위해서는, 서로에 대한 편견을 버리고 상호존중과 평화공존·호혜의 기조 아래 국제사회의 모든 구성원이 참여하여 함께 노력해 나가야 한다고 강조하였다.

시주석은 이어 이러한 공동의 노력을 추동하기 위해서 인류운명공동체 건설이 중요하다고 역설하였다. "다자주의 횃불로 인류의 앞길을 밝히자 (让多边主义的火炬照亮人类前行之路)"라는 연설문 제목에서 볼 수 있듯이 시주석 연설의 핵심 단어는 '다자주의'였다. 시주석은 인류운명공동체를 건설하기 위한 다자주의는 소수의 강대국이 주도하는 것이 아니라 다양한 이해 당사자가 참여하여 수립한 국제법에 기초하여 당면한 문제를 해결하는 것이라고 설명하였다. 즉, 다자주의는 모든 종류의 갈등과 대립을 지양하고, 역사·문화·사회체제를 뛰어넘어 모든 구성원이 평화·발전·평등·정의·민주주의·인권과 같은 인류 공동의 가치실현을 위해 협력하고 협의하는 제도적 기제이다.

시주석은 글로벌 거버넌스의 개선방안도 함께 언급하였다. 기존의 글로벌 거버넌스와 다자주의는 강대국의 이해관계와 선호에 쉽게 좌우되어 글로벌 위기극복에 한계를 드러냈던 만큼, 앞으로는 개방성과 포용성에 기초하여 광범위한 컨센서스를 도출하기 위해 이른바 'G20+UN' 거버넌스 체제를 추동시키자고 제안하였다. G20 정상회의를 글로벌 거시경제정책 조정 및 글로벌 공급사슬의 안정성과 개방성을 확보하기 위한 주요 협상 플랫폼으로 강화해 나가면서, 다양한 이해 당사국이 참여하는 UN 중심의 거버넌스 구조를 구축해 나가자는 것이다.

연설의 마지막 부분에서는 위기극복을 위한 중국의 역할에 대해 강조하였다. 시주석은 중국은 지속가능한 평화와 안보, 공동번영을 추구하기 위해 향후 △팬데믹 극복을 위한 백신 투자 및 백신의 공공재化, △글로벌 공급사슬의 안정을 위한 대외개방 가속, △기후변화에 대응하기 위한 탄소중립 정책의 지속적인 추진, △혁신주도형 성장과 삶의 질 개선을 위한 과학기술혁신 추진, △상호존중·평등·호혜에 기반한 새로운 국제관계 형성 노력 등 5가지 부분에서 국제사회와 함께 노력할 것이라고 천명하였다.

중국식 '다자주의' 평가

중국이 국제외교 무대에서 '다자주의'를 강조하는 것은 새롭지 않다. 중국이 지난 수년간에 걸쳐 글로벌 거버넌스에 있어 다자주의를 강조해 왔기 때문이다. 시진핑 지도부가 출범한 이래 국제사회에 제시한 인류운명공동체(人类命运共同体) 담론뿐만 아니라 일대일로 구상 역시 다자주의의 연장선에 있다. 또한, 중국이 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP) 출범에 적극적인 역할을 한 것 역시 중국식 다자외교의 발현

이라고 할 수 있다. 이념과 체제가 아닌 평화와 번영이라는 인류 공동의 가치를 중심으로 글로벌 현안에 접근한다는 외교기조는 시주석이 제시한 중국식 다자외교의 원칙에도 부합한다.

물론 중국의 다자주의를 비판적인 시각으로 바라보는 견해도 있다. 비판의 핵심은 중국식 다자주의가 언어적 수사에 불과하고, 중국의 실제 외교행위와는 괴리가 있다는 것이다. 남중국해 문제에 대한 일방주의적 접근과 국제사회의 비난에도 홍콩 국가보안법 제정을 강행한 것에서 볼 수 있듯이 그동안 중국은 분쟁 사안에 대해 국제법에 기초한 대화와 타협보다는 힘의 우위를 통한 자기중심적 해결을 주저하지 않았다. 한반도 사드 배치에 따른 경제제재도 완전히 해소되지 않고 있으며 지난해 코로나 국면에서는 호주에 대한 무역보복 조치를 단행하였다. 이처럼 자국의 안보·정치적 이익을 위해 다자 경제기구인 세계무역기구(WTO) 규정을 위반하는 중국이 대외적으로 표방하고 있는 개방성과 포용성에 기초한 다자주의를 실제로 구현해 나갈 의지가 있는지에 대해 끊임없이 의문이 제기되고 있다.

돌이켜 보면, 그동안 중국은 다자주의 외교담론을 대미전략·글로벌전략의 일환으로 활용해 왔다. 트럼프 행정부의 대중 압박이 거세지는 상황에서 다자주의 담론은 한편으로 '미국 우선주의'와 '보호무역'을 고수한 미국을 비난하기 위한 방어수단이었다 다른 한편으로는, '트럼프주의'에 반대하는 국제사회와 협력을 공고히 하면서 자국의 국제 영향력을 확대하기 위한 공세적 수단이기도 하였다. 하지만 바이든 행정부가 고립주의와 일방주의에서 벗어나 다자외교로의 복귀를 선언한 만큼 중국의 다자주의 외교담론이 과거와 같은 효과를 거두기는 어려울 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 WEF에서 시주석이 언급한 '다자주의' 관련 발언이 더욱 주목받았다. 바이든 행정부의 다자주의 노선에 대응하여 시주석이 취한 첫 대응방식은 '차별화 전략'이었다. 이번 연설에서 시주석은 바이든의 동맹중심 다자외교를 '선별적 다자주의(有选择的多边主义)'로 규정하였다. 인민대 국제문제연구소의 왕위웨이(王义桅) 소장은 중국은 그 어떤 나라의 참여도 배제하지 않는 포용적 다자주의를 추구한다고 언급하면서, 시주석의 연설을 미국이 주도하는 바이든식 다자주의를 편협하다고 비판한 것으로 평가하였다.

그런데 중국이 추진해 온 다자외교 역시 앞서 언급한 바와 같이 중국의 이익이 강하게 투영되왔던 점을 고려한다면 중국의 차별화 전략이 국제사회에 호소력을 가질지 의문이다. 중국이 미국과의 차별화를 강조하기에 앞서, 향후 중국의 다자외교가 과거와는 다르다는 차별성을 국제사회에 먼저 보여줘야 할 시점이다.

시진핑-바이든 시기 다자외교, 다른 듯 같아 보이는 국가간 연대

시진핑 주석은 지난 2017년 1월에 이어 올해 두 번째로 WEF에서 기조연설을 하였다. 두 번의 연설 모두 미국의 신행정부 출범을 전후하여 이루어진 셈이다. 시기적으로 보았을 때, 시주석의 연설에는 미국의 새로운 행정부에 대한 메시지와 향후 미중관계에 대한 전망 등이 녹아있다.

2017년 연설에서는 경제의 국제화·자유무역주의로의 회귀를 강하게 요구하는 등 경제부문에 대한 메시지에 집중하였다. 표면적으로는 트럼프 행정부의 경제 노선에 대한 강한 불만을 표출한 것이었으나 그 이면에는 미중 간 무역전쟁에 대한 중국의 우려가 반영되어 있었다. 이와 비교했을 때 올해 연설에서는 바이든 시기 미중관계에 대한 중국지도부의 더욱 엄중한 인식을 엿볼 수 있다. '소규모의 협력체를 구성하여 신냉전을 추구하거나 체제가 다르다는 이유로 타국을 배척하거나 위협해서는 안 되며 공급사슬의 탈동조화를 추구하거나 경제적 제재를 부과해서도 안 된다'고 언급하면서 바이든 행정부의 동맹 중심 다자외교를 비난하였다. 또한, 상호존중에 입각하여 상대국에 대한 내정간섭을 멈추어야 한다고 주장하면서 냉전(冷战)·열전(热战)·무역전쟁(贸易战)·기술전쟁(科技战) 등 모든 형태의 대립과 갈등을 배척하였다. 종합적으로 검토해 볼 때, 시진핑 지도부는 바이든 시기 미중관계가 포괄적이고도 전면적인 갈등과 적대국면으로 치달을 수 있다는 점을 우려하고 있는 것으로 보인다.

미국에 대한 시주석의 경고와 우려에도 불구하고 바이든 행정부는 연일 중국을 적대시하는 기조를 노골적으로 표출하고 있다. 지나 러만도(Gina Rumando) 미국 상무장관 후보자는 상원 인준청문회(2021.1.26.)에서 중국의 불공정 무역관행에 대해 모든 수단을 동원하여 공격적으로 대응할 것이라고 발언하였으며, 토니 블링컨(Antony Blinken) 국무장관 후보자 역시 트럼프 정부의 대중 강경노선은 유지될 것이라고 밝혔다. 젠 사키(Jen Psaki) 백악관 대변인은 브리핑(2021.1.27.)을 통해 국제사회에 COVID-19 기원에

대한 진상규명 조사를 강력하게 요구하였으며 화웨이 통신장비의 사이버 안보위협을 강조하면서 동맹국과 함께 클린 네트워크 보호에 앞장서겠다는 의지를 밝혔다.

시진핑 주석의 WEF 연설과 중국에 대한 바이든 행정부의 초기 대응을 살펴볼 때, 미중은 글로벌 거버넌스가 자국의 이익에 부합하게 재편되도록 다자주의를 앞세워 경합할 것이고, 이 과정에서 국제사회를 자국 진영에 포섭하기 위한 경쟁도 치열하게 전개할 것으로 보인다. 이러한 양상은 직간접적으로 우리의 대외환경을 극히 불안하게 만들 수 있으므로 우리가 전략적으로 대응하는 것이 필요하다.

미국과 중국이 내세우는 다자주의는 표면적 대의명분이 아무리 그럴듯하더라도 이면에는 자국의 영향력 확대라는 이익 추구가 숨어 있다. 섣불리 어느 일방이 주도하는 다자주의를 선택하는 전략은 득보다 실이 크다. 한편, 아무런 기준도 없이 미중 양국 사이에서 줄타기 외교를 하는 것도 당장의 위기를 모면할 수 있을지언정 장기적으로는 대외정책의 명분을 상실한 채 미중 간 갈등 속에서 방향을 잃고 표류할 가능성이 크다.

앞서 언급한 바와 같이 중국이 'G20+UN' 거버넌스 체제를 구축하려고 하는바, 올해 G7 정상회의 개최국인 영국은 호주, 인도, 유럽연합(EU)과 함께 우리를 '게스트'로 초청하였다. 또한, 미국이 올해 다양한 '쿼드 플러스(QUAD Plus)'를 추동하고 '민주주의 10개국 구상(D-10)'을 발족시키려 하고 있고, 우리를 초청할 가능성이 있어 보인다. 하지만, 중국은 G7 플러스, D-10, 쿼드 플러스를 중국을 겨냥한 서방세계 중심의 협의체로 인식하고 있다. 이처럼 우리가 미중이 첨예하게 대립하는 다자 협의체에 참석할지를 결정해야 하는 선택의 상황은 점점 늘어갈 것이다. 따라서, 우리는 다자주의에 대한 우리의 기조와 원칙을 정립한 뒤 정립된 원칙에 맞추어 참여 여부를 결정하는 전략적 접근방식을 취해야 한다. 그래야만, 궁극적으로 미중의 다자외교 경합에 덜 휘둘리게 될 것이기 때문이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.